



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



FORUM KAJIAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS NUSA CENDANA

JURNAL KONSTITUSI

FORUM KAJIAN KONSTITUSI FH UNIVERSITAS NUSA CENDANA
KERJASAMA DENGAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Volume I No. 1, November 2012

- Kedudukan Wakil Menteri dan Wakil Kepala Daerah dalam Konstitusi
Khalid

- Kepemimpinan Negara Oleh Wakil
(Urgensi Peran Wakil Presiden, Wakil Menteri, Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan
Wakil Walikota sebagai pemimpin Dalam Perspektif Hukum Tata Negara)
Melkianus E. N. Benu

- Penempatan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Organ UUD 1945
Josef M. Monteiro dan Petornius Damat

- Fungsionalisasi Kearifan Lokal Sebagai Wujud Pluralisme Hukum
dalam Pelestarian Lingkungan di Desa Tenganan Pegringsingan
Ni Made Jaya Senastri

- Konflik Penguasaan Tanah Adat (Ulayat) Di Bali
I Made Suwitra

- Masa Depan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Pasca Perubahan Keempat UUD 1945
Rusli Kustiaman Iskandar

- Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK)
yang Menjalankan Amanat Konstitusi Hijau
Sunardi

- Gagasan Amandemen V UUD 1945: Penguatan Grand Design Perubahan Konstitusi
Cekli Setya Pratiwi



KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



FORUM KAJIAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NUSA CENDANA

JURNAL KONSTITUSI

**FORUM KAJIAN KONSTITUSI FH UNIVERSITAS NUSA CENDANA
KERJASAMA DENGAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

**Membangun konstusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi**

**Volume 1 Nomor 1
November 2012**

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi demi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi untuk kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan modern dalam upaya memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan dan menyeimbangkan antar cabang-cabang kekuasaan negara.

DITERBITKAN OLEH :

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat

Telp. (021) 2352 9000
Fax. (021) 3520 177

PO BOX 999
Jakarta 10000

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Jurnal **KONSTITUSI**

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

Penanggung jawab :

Sukardan Aloysius, SH., M.Hum
(Dekan FH Undana)

Redaktur

Dr. Karolus Kopong Medan, SH., M.Hum

Redaktur Pelaksana

Darius Mauritsius, SH., M.Hum

Sekretaris

Ebu Kosmas, SH., MH

Tata Letak & Disain Sampul

Mauritz

Diterbitkan oleh:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Website: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili
pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**

Pengantar Redaksi	
<input type="checkbox"/> Kedudukan Wakil Mentri dan Wakil Kepala Daerah dalam Konstitusi Khalid.....	
<input type="checkbox"/> Kepemimpinan Negara Oleh Wakil (Urgensi Peran Wakil Presiden, Wakil Menteri, Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota sebagai pemimpin Dalam Perspektif Hukum Tata Negara) Melkianus E. N. Benu	
<input type="checkbox"/> Penempatan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Organ UUD 1945 Josef M. Monteiro dan Petornius Damat	
<input type="checkbox"/> Fungsionalisasi Kearifan Lokal Sebagai Wujud Pluralisme Hukum dalam Pelestarian Lingkungan di Desa Tenganan Pegringsingan Ni Made Jaya Senastri.....	
<input type="checkbox"/> Konflik Penguasaan Tanah Adat (Ulayat) Di Bali I Made Suwitra.....	1
<input type="checkbox"/> Masa Depan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Pasca Perubahan Keempat UUD 1945 Rusli Kustiaman Iskandar	1
<input type="checkbox"/> Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) yang Menjalankan Amanat Konstitusi Hijau Sunardi	1

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili
pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**

<input type="checkbox"/> Gagasan Amandemen V UUD 1945: Penguatan Grand Design Perubahan Konstitusi Cekli Setya Pratiwi.....	177
Biodata Penulis	217
Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi	221

PENGANTAR REDAKSI

Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 1, November 2012 kembali hadir ke hadapan pembaca sekalian. Kajian mengenai hukum konstitusi menjadi bahasan utama dalam edisi kali ini. Ada delapan naskah yang diawak oleh Khalid dalam tulisannya yang berjudul Kedudukan Wakil Menteri dan Wakil Kepala Daerah dalam Konstitusi. Dilanjutkan oleh Melkian E. N. Benu membahas Kepemimpinan Negara Oleh Wakil (Urgensi Peran Wakil Presiden, Wakil Menteri, Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota sebagai pemimpin Dalam Perspektif Hukum Tata Negara). Josef M. Monteiro dan Petornius Damat membahas Penempatan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Organ UUD 1945.

Kemudian Ni Made Jaya Senastri membahas Fungsionalisasi Kearifan Lokal Sebagai Wujud Pluralisme Hukum dalam Pelestarian Lingkungan di Desa Tenganan Pegringsingan. Selanjutnya I Made Suwitra membahas Konflik Penguasaan Tanah Adat (Ulayat) Di Bali. Pada naskah berikutnya dibahas tentang Masa Depan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Pasca Perubahan Keempat UUD 1945 oleh Rusli Kustiaman Iskandar.

Dalam aspek Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK), Sunardi membahas Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) yang Menjalankan Amanat Konstitusi Hijau. Naskah terakhir ditulis Cekli Setya Pratiwi membahas Gagasan Amandemen UUD 1945: Penguatan *Grand Design* Perubahan Konstitusi.

Akhir kata redaksi berharap semoga kehadiran Jurnal Konstitusi edisi ini dapat memperkaya khasanah pengetahuan para Pembaca mengenai perkembangan hukum dan konstitusi di Indonesia dan juga bermanfaat dalam upaya membangun budaya sadar konstitusi.

Redaksi

KEDUDUKAN WAKIL MENTRI DAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM KONSTITUSI

Khalid

Dosen Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Sumatera Utara
khalidshmhun@gmail.com

ABSTRAK

Menteri memiliki tugas sebagai asisten dari presiden dan begitu juga dengan gubernur, walikota dan bupati, yang memerintah sebagai eksekutif di level propinsi, kota, dan kabupaten. Posisi-posisi tersebut, diatur dalam konstitusi sebagai implementasi dari setiap tugas-tugas. Namun, dalam beberapa bagian dari konstitusi sebagai ekspresi dari hukum, ditemukan bentuk lain dari pelayanan publik yang sama yaitu wakil menteri, wakil gubernur, wakil walikota, wakil bupati, yang sebelumnya tidak dicantumkan dalam konstitusi dan diperlukan sebagai norma baru. Sebagai perbandingan antara tugas dan kewenangan, dulunya posisi-posisi ini tidak vital dan hanya untuk mendukung dengan sedikit aktifitas dari beban kerja birokrasi

Kata Kunci: Wakil menteri, wakil gubernur, wakil walikota, wakil bupati

ABSTRACT

Minister has a role as assistant of President and so it is with Governor, Mayor and Regent whose rule as executive of area in level of Province, Minicipal and sub-Province. Those position stated in constitution as implementor for each duties. Nevertheless, in certain part of constitution as expressed by code of law, it found another form of same public service that is Vice-Minister and Vice-Governor/ Vice-Mayor/ Vice-Regent which is unexpressed before in constitution and treated as new norm. In comparison with duties and authorization, these positions was not vital and jus for supporting with little activity of work and burdened by bereaucracy.

Keyword: *Vice-Minister, Vice-Governor, Vice-Mayor, Vice-Regent.*

PENDAHULUAN

Jabatan Menteri, Gubernur dan Bupati/ Walikota memang diatur dalam konstitusi dan diberikan ruang tersendiri dalam Pasal-Pasalnya. Sementara itu jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati/ Walikota dan Wakil Bupati/ Walikota memiliki tugas yang diatur pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk memperjelas uraian di atas, lebih cermat melihat pada ketentuan konstitusi mengenai keberadaan Wakil Menteri, Wakil Gubernur dan Wakil Bupati. Pada Pasal 17 UUD 1945 disebut bahwa presiden dibantu oleh menteri-mentrei yang membidangi urusan tertentu. Urusan tertentu yang dimaksud seperti yang sudah dijelaskan di atas. Dalam ketentuan konstitusi tidak memuat kata wakil menteri yang turut membantu presiden dalam menjalankan fungsinya. Kemudian pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan " Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis"

Bila dilihat pada ketentuan konstitusi tidak disebutkan bagian dari wakil Menteri, wakil Gubernur dan wakil Bupati/ Walikota pada Pasal tersebut. ini menandakan kedudukan wakil diatas tidak memiliki landasan konstitusi sebagai dasar negara.

Jabatan wakil Menteri baru tertera pada Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 tentang kementrian negara yang berbunyi "Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu".

Kemudian ketentuan mengenai kedudukan wakil Gubernur, wakil Bupati/ Walikota baru dapat ditemukan pada Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah. Dengan demikian, perlu dipertanyakan metode perumusan undang-undang yang menyebut Wakil Mentri, Wakil Gubernur, Wakil Bupati/ Walikota pada peraturan dibawah UUD 1945.

Untuk lebih memperjelas pembahasan, penulis mencoba menguraikan beberapa teori perundang-undangan sebagai teori konsep untuk membahas kedudukan wakil mentri, wakil Gubernur dan wakil Bupati/ Walikota pada undang-undang.

PEMBAHASAN

Teori Perundangan

Pada pembukaan UUD 1945 saat proklamasi ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*Rechtstaat*). Hal ini sesuai dengan alinea keempat yang berbunyi: "Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu UndangUndang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik

Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Pembentukan peraturan perundangan menjadi kewajiban untuk menjalankan roda pemerintahan, karena campurtangan negara mengurus rakyat dalam bidang hukum, sosial, politik lingkungan hidup, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan.¹ Dengan demikian setiap negara hukum harus memiliki peraturan tentang perundang-undangan yang digunakan sebagai alat pengatur yang menciptakan batasan-batasan dalam penyelenggaraan negara.

Perundang-undangan dalam Kamus *Black's Law Dictionary*, dibedakan antara *legislation* dan *regulation*. *Legislation* lebih diberi makna sebagai pembentukan hukum melalui lembaga legislasi (*the making of laws via Legislation*). *Regulation* diberi pengertian aturan atau ketertiban yang dipaksakan melalui ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah melalui wewenang eksekutif (*rule or order having force of law issued by executive authority of government*).

Menurut Burkhardt Krems, Ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebungswissenschaft*) adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara, yang merupakan ilmu bersifat interdisipliner (*interdisziplinäre wissenschaft von der staatlichen*).²

Menurut Peter Noll, ilmu pengetahuan perundang-undangan sebagai ilmu yang memberikan tuntunan, ilmu yang menggariskan ketentuan normatif, suatu *lehre*. Oleh karena itu ia menamakannya bukan *Gesetzgebungswissenschaft* melainkan *Gesetzgebungslehre*.³

Istilah perundangan (*legislation*, *wetgeving* dan *gezetsgebung*) memiliki dua pengertian yang berbeda. *Legislation* memiliki makna

1 Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan 1. Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm 1.

2 Ibid, hlm. 8. Lihat juga A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Disertasi UI, Jakarta: 1990, hlm. 197-198.

3 Ibid

perundang-undangan atau pembuatan undang-undang. Sementara itu *Wetgeving* memiliki arti membentuk undang-undang dan keseluruhan undang-undang negara.

Pada Pasal 1 UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan tentang pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Kemudian pengertian Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

H. Soehino, memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut:

1. Pertama, berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.
2. Kedua, berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law* yang berintikan bahwa kaedah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaedah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaedah yang lebih tinggi. Untuk memahami tentang teori *Stufenbau des Recht*, harus dihubungkan dengan ajaran Kelsen yang lain yaitu *Reine Rechtslehre* atau teori hukum murni (*the pure theory of law*) yang mengartikan bahwa hukum adalah kehendak yang berkuasa (*Command of Sovereign*).⁴

4 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 203.

Hukum adalah sah jika dibuat oleh lembaga atau otoritas yang diberi wewenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*). Hukum itu berjenjang dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi sampai suatu norma tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu *grundnorm*.⁵

Teori hierarki atau jenjang hukum dari Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya bernama Adolf Merkl yang telah lebih dahulu menulis teori yang disebut *stairwell structure of legal order*. Teori Merkl ini adalah tentang tahapan hukum yaitu hukum adalah suatu sistem tata urutan hierarkis, suatu norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dan tindakan hukum. Norma yang mengkondisikan berisi kondisi untuk pembuatan norma lain atau tindakan. Pembuatan hierarkis ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah. Proses ini merupakan proses kongkritisasi dan individualisasi.⁶

Merkl juga mengemukakan masa suatu norma hukum juga relatif tergantung norma hukum yang lebih tinggi di atasnya. Jika norma yang lebih tinggi dihapus atau dicabut, maka norma hukum yang berada dibawah tercabut atau terhapus pula.⁷

Terdapat perbedaan persepsi mengenai *grundnorm* antara Merkl dan Kelsen, jika Kelsen mengartikan *grundnorm* sebagai norma hukum yang bersifat hipotesis dan fiktif, maka Merkl mengartikan bahwa *grundnorm* adalah tempat dimana norma hukum lebih rendah bernaung, dalam hal ini UUD sebagai norma hukum tertinggi.⁸

5 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, New York: Russel and Russel, 1973, hlm 111.

6 Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 109.

7 Maria Farida Indrati, *Op, Cit*, hlm. xviii

8 Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 55-56.

Menurut Kelsen sebuah konstitusi merupakan norma dasar (basic norm) apabila "*the validity of this first constitution is the last presup position, the final postulate, upon which the validity of all norms of our legal order depends*"⁹ demikian Hans Nawiasky mengatakan sebuah konstitusi dalam arti material ternyata mengandung aturan-aturan mengatur pembentukan norma hukum yang bersifat umum, khususnya undang-undang. Demikian juga konstitusi pertama-tama berisi syarat-syarat bagi terbentuknya hukum perundang-undangan (*gesetzesrecht*), sebagaimana *Fundamentalnorn* bagi hukum konstitusi (*Verfassungsrecht*).¹⁰

Berdasarkan konsep Kelsen tentang hierarki peraturan perundang-undangan, maka hierarki perundang-undangan Indonesia dimulai dari norma hukum paling tinggi seperti yang tertera pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. UUD 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Berkaitan dengan kedudukan wakil menteri, wakil gubernur dan wakil bupati/ walikota dalam konstitusi tidak diatur jelas. Jabatan tersebut baru diatur pada undang-undang yang merupakan norma hukum dibawah UUD 1945 yang menjadi rujukan dari semua peraturan perundang-undangan.

Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 yang memberikan celah pada kedudukan wakil Menteri perlu dicermati kembali. Jika dilihat konsiderannya yang berdasarkan pada Pasal 17 UUD dasar maka dapat

9 Hans Kelsen, Op. Cit, hlm 115.

10 Attamimi, Op. Cit, hlm 127-128.

ditemukan bahwa kedudukan wakil Menteri tidak diperhitungkan sebelumnya. Sesuai asas *lex superior derogat legi inferiori* maka seharusnya peraturan dibawah UUD 1945 tidak boleh bertentangan.

Yusril Ihza Mahendra mengatakan "Sejalan dengan ketentuan Pasal 10 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka pengaturan lebih lanjut atas ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 dapat dikategorikan sebagai sebuah undang-undang yang materi muatannya berisi "pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945". Sementara keberadaan UU No. 38 Tahun 2008 bukan lagi mengatur lebih lanjut, melainkan membuat norma pengaturan tersendiri yang tidak sejalan dengan apa yang diperintahkan oleh Pasal 17 ayat (4) UUD 45, sehingga tidak memenuhi syarat formil pembentukan peraturan perundang-undangan.¹¹

Mengenai jika tidak ada pendelegasian, maka diperbolehkan selama tidak bertentangan dengan asas, tujuan dan materi muatan dan tidak membentuk norma baru diluar ketentuan konstitusi. Wakil menteri hanya akan menimbulkan konflik kepentingan pada tatanan pelaksanaan karena tugas dan kewenangannya tidak diatur jelas pada UUD 1945 dan pada UU No. 39 Tahun 2008. Pasal 10 juga dapat dijadikan ajang politisasi oleh presiden sebagai cara menggemukan birokrasi atau bagi-bagi jabatan pada peserta koalisi. Menurut Merkl, norma hukum juga relatif tergantung norma hukum yang lebih tinggi di atasnya, jika memang tidak diatur sebaiknya norma dibawahnya juga tidak mengatur. Untuk lebih jelas mengenai efektifitas dapat dilihat pada pembahasan dibawah.

Selanjutnya mengenai kedudukan wakil gubernur dan wakil bupati/walikota hampir sama dapat dijabarkan seperti pada ketentuan mengenai keberadaan wakil menteri. Pasal 26 UU No. 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah merinci tugas wakil kepala daerah. Dalam hal mengenai tugas wakil kepala daerah ditemukan bahwa tidak lain hanya sebagai pelengkap. Fungsi kepala daerah baru dapat

11 Yusril Ihza Mahendra dalam keterangan sebagai saksi pada uji materi pasal 10 UU No. 39 tahun 2008 tentang kementerian negara.

dilihat jika kepala daerah mangkat atau tidak lagi menjabat¹², sedangkan jika masih menjabat tugas wakil kepala daerah tidak lain hanya sebagai pemberi masukan, bahkan wakil kepala daerah bertanggung jawab pada kepala daerah.

Bila dilihat dalam konstitusi, Pasal 18 UUD 1945 yang menjadi konsideran UU No. 32 Tahun 2004 juga tidak menyebutkan posisi wakil kepala daerah, sama halnya dengan wakil menteri sebelumnya. Ayat (4) Pasal 18 UUD 1945 hanya menyebutkan jika "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis". Jika dilihat dari kalimat "secara demokratis" maka tidak ada masalah jika kepala daerah tidak memiliki wakil. Perihal lebih lanjut mengenai wakil kepala daerah dapat dilihat pada pembahasan selanjutnya.

Kedudukan Wakil Menteri

Jabatan menteri merupakan jabatan pemerintahan (*executive*), dimana menteri sebagai pembantu bertanggung jawab pada presiden selaku kepala pemerintahan terhadap segala urusan yang dibidangnya. Posisi menteri masuk pada lembaga eksekutif bersama presiden. Di negara lain yang memisahkan antara pimpinan negara dan pimpinan pemerintahan, jabatan menteri adalah jabatan eksekutif yang dipimpin oleh seorang perdana menteri.

Menteri memiliki tugas sebagai pembantu presiden dalam bidang-bidang yang telah ditentukan dalam undang-undang. Seperti disebutkan pada Pasal 4 huruf (a), (b) dan (c) UU No. 39 Tahun 2008 tentang kementerian negara

- a) Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

¹² Lihat pasal 26 ayat (3) UU. No. 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah yang berbunyi "Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya".

- b) Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- c) Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Bidang urusan pemerintahan para menteri yang disebut dalam UUD ada tiga yang meliputi urusan dalam negeri, luar negeri dan pertahanan.¹³ Dari bentuk urusan menteri dalam pemerintahan yang tugasnya disebutkan dalam undang-undang dibagi menjadi beberapa bagian yang mencakup agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.¹⁴

Dalam urusan perencanaan, koordinasi dan sinkronisasi dibagi menjadi beberapa bagian yang meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.¹⁵

Mengenai tugas dan kewenangan wakil menteri tidak tertera secara jelas. Wakil menteri disebutkan pada Pasal 10 UU kementerian hanya jika ada tugas khusus baru pengangkatan wakil menteri dilakukan. Namun bila dilihat pada Pasal 9 tentang susunan organisasi kementerian, wakil menteri tidak termasuk pada salah satu pembantu menteri.

Berikut uraian tentang susunan organisasi kementerian dalam Pasal 9 UU No. 39 Tahun 2008 tentang kementerian:

- 1) Susunan organisasi Kementerian yang menangani urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat terdiri atas unsur:

13 Pasal 5 ayat (1) UU No. 39 tahun 2008 tentang kementerian negara.

14 Ibid, ayat (2).

15 Ibid, ayat (3).

- a. pemimpin, yaitu Menteri;
 - b. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal;
 - c. pelaksana tugas pokok, yaitu direktorat jenderal;
 - d. pengawas, yaitu inspektorat jenderal;
 - e. pendukung, yaitu badan dan/ atau pusat; dan
 - f. pelaksana tugas pokok di daerah dan/ atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 2) Susunan organisasi Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) terdiri atas unsur:
- a. pemimpin, yaitu Menteri;
 - b. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal;
 - c. pelaksana, yaitu direktorat jenderal;
 - d. pengawas, yaitu inspektorat jenderal; dan
 - e. pendukung, yaitu badan dan/ atau pusat.
- 3) Kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) juga memiliki unsur pelaksana tugas pokok di daerah.
- 4) Susunan organisasi Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) terdiri atas unsur:
- a. pemimpin, yaitu Menteri;
 - b. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat Kementerian;
 - c. pelaksana, yaitu deputy; dan
 - d. pengawas, yaitu inspektorat.

Semua susunan organisasi pada kementerian disebut secara rinci hingga pembantu menteri. Kemunculan wakil menteri secara tiba-tiba menjadi sebuah masalah dimana kedudukan wakil menteri tidak disebutkan pada Pasal-Pasal sebelumnya, termasuk pada ketentuan umum. Pada ketentuan umum UU kementerian negara hanya disebutkan menteri yang memimpin kementerian.

Jika dilihat dari konsideran UU ini juga tidak ditemukan tentang kedudukan wakil menteri, yaitu pada Pasal 17 UUD 1945 yang berbunyi:

- 1) Presiden dibantu oleh menterimenteri negara.
- 2) Menterimenteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- 3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- 4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Dari petikan Pasal 17 UUD 1945 di atas tidak juga tertera kedudukan wakil menteri pada konstitusi yang menjadi landasan dibentuknya UU Kementerian Negara. Kemudian pada penjelasan Pasal 10 UU Kementerian Negara disebutkan bahwa wakil menteri adalah pejabat karir dan bukan termasuk kabinet. Kemudian pada peraturan pelaksana UU No. 39 Tahun 2008 yaitu Perpres No. 47 Tahun 2009 pada Pasal 70 baru disebutkan kedudukan wakil menteri sebagai berikut:

- 1) Wakil Menteri berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri.
- 2) Wakil Menteri merupakan pejabat karir dan bukan merupakan anggota Kabinet.
- 3) Pejabat karir sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pegawai negeri yang telah menduduki jabatan struktural eselon I.a.

Dengan ketentuan Pasal 70 Perpres No. 47 Tahun 2009 menyatakan jika jabatan wakil menteri adalah pegawai negeri dengan jabatan struktural eselon Ia, posisi wakil menteri tidak termasuk kabinet, namun Eselon 1 dalam kementerian. Hal ini yang menimbulkan kerancuan kerja dengan para dirjen pada kementerian bersangkutan. Bila tugas menteri sudah jelas diatur dalam Pasal 8 UU No. 39 Tahun 2008, sedangkan posisi, bidang kerja serta tugas wakil menteri tidak diatur, inilah yang berpotensi menimbulkan kerancuan tugas wakil menteri.

Kemudian, karena banyak pihak mengatakan jika wakil menteri eselon 1 yang tidak jelas tugas dan kewenangannya dalam kementerian

seakan membuka konflik kewenangan dengan para dirjen yang telah diatur oleh undang-undang mengenai tugasnya sebagai pembantu menteri. Atas dasar ini kemudian presiden mengeluarkan PP No. 76 Tahun 2011 yang menghapus Pasal 70 PP No. 47 Tahun 2009 yang akhirnya membuat semakin tidak jelas dan presiden terkesan tergesa-gesa membentuk Perpres tersebut sebagai alasan pembenar untuk menambah kursi kabinet. Tak elak jika hal ini membuat kabinet presiden menjadi gemuk dan otomatis menambah beban anggaran. Bahkan menghabiskan anggaran mencapai Rp. 1,84 Triliun dimana kinerja wakil menteri memang tidak dibutuhkan.¹⁶

Sebelumnya, wakil menteri yang diangkat oleh presiden tidak memenuhi persyaratan ayat 3 Pasal 70 PP No. 47 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa wakil menteri harus pegawai negeri dengan eselon I. a. sebagai pembenar maka dihapuskan ayat 3 tersebut agar wakil menteri yang telah diangkat tidak terkendala persyaratan administrasi yang sebelumnya dibuat sendiri oleh presiden.

Secara politis, hal ini dianggap sebagai upaya presiden untuk membagi kekuasaan pada pihak-pihak yang memang belum mendapatkan kursi jabatan pada pemerintahan presiden ditambah lagi paradigma berfikir pemerintah yang masih menganggap jika sebuah lembaga mengalami masalah dalam kinerjanya maka ditambah lagi pihak lain sebagai stabilator tanpa ada upaya untuk memperbaiki lembaga yang bermasalah tersebut.

Dalam hal ini Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 mengakibatkan kerancuan pada segi tugas dan wewenang wakil menteri yang berbenturan dengan pejabat lain yang telah diatur dalam undang-undang tersebut.

Kesimpulan penulis pada subjudul mengenai kedudukan wakil menteri adalah bahwa Pasal 10 UU Kementrian Negara memberi celah bagi pemerintah untuk menjadikannya sebagai ajang politisasi kekuasaan. Kemudian Pasal 10 sendiri bertentangan dengan Pasal 17 UUD 1945 yang memang tidak ada menyatakan wakil menteri dalam

16 Harian Republika, Pengangkatan Wakil menteri Rugikan Negara Rp. 1,84 Triliun, edisi Kamis 26 Januari 2012.

struktur kementerian. Dan lagi wakil menteri memiliki tugas yang tidak jelas sehingga dapat menimbulkan konflik perebutan kewenangan dengan pejabat lain yang telah diberi tugas dan wewenang dalam UU kementerian negara dalam hal ini Sekretariat Jendral sebagai pembantu menteri dan direktoral jendral sebagai pelaksana.

Kedudukan Wakil Kepala Daerah

Kepala daerah sebagai penyelenggara memiliki peranan sebagai eksekutif daerah yang merupakan penyelenggara pemerintahan daerah bersama DPRD. Kedudukannya sama seperti presiden pada pemerintahan pusat, namun kekuasaan pemerintahan daerah juga terbatas karena merupakan bagian dari pemerintahan pusat yang membantu pemerintah pusat untuk memimpin daerah secara mandiri guna tercapainya pembangunan merata pada setiap daerah dalam negara kesatuan republik Indonesia.

Secara norma hukum, ketentuan mengenai landasan pendukung keberadaan wakil kepala daerah masih belum terlihat jelas. Pada Pasal 18 UUD 1945 huruf (c) disebutkan "Gubernur, Bupati dan Walikota masingmasing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis". Kemudian lihat juga pada Pasal 24 (1) UU 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang berbunyi "Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah". Isi kedua Pasal tersebut selaras karena menyebutkan peraturan yang sama. Kemudian pada ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 baru disebutkan jika kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah.

Ketentuan tentang keberadaan wakil kepala daerah tidak dibicarakan sebelumnya baik pada Pasal 18 huruf (c) maupun pada Pasal 24 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak membahas mengenai wakil kepala daerah, Pasal 24 (1) juga menjelaskan jika wakil kepala daerah bukan merupakan pimpinan daerah melainkan hanya sebagai pembantu, secara materil sama halnya dengan kedudukan menteri yang sebagai pembantu presiden.

Kemudian tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah diatur pada Pasal 25 UU 32. Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Tugas ini meliputi:

- a) memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) mengajukan rancangan Perda;
- c) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan;
- g) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kemudian tugas wakil kepala daerah tertera pada Pasal 26 UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 yang berbunyi:

- 1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:
 - a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
 - b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
 - c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
 - d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;

- e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah;
- f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Bila diperhatikan secara seksama, tugas dari wakil kepala daerah merupakan tugas pembantuan saja, dalam hal ini kewenangan mutlak ada pada kepala daerah bukan wakil kepala daerah. Dan juga dalam setiap tindakannya, wakil kepala daerah bertanggung jawab pada presiden dan bila dilihat dari bentuknya materilnya wakil kepala daerah bukanlah sederajat dengan kepala daerah melainkan bawahan kepala daerah. Wakil kepala daerah baru dapat memiliki kewenangan penuh jika kepala daerah mangkat atau diberhentikan.

Jika ketentuan konstitusi tidak mengatur mengenai kedudukan wakil kepala daerah, maka seharusnya norma hukum dibawahnya tidak boleh membentuk norma baru. Jika dilihat pada Pasal 24 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan jika wakil kepala daerah hanya sebagai pembantu kepala daerah, juga dapat dilihat dari tugas wakil kepala daerah di atas yang hanya memberikan masukan tanpa memiliki fungsi kongkrit sebagai eksekutif daerah tidak ubahnya dengan dinas-dinas daerah yang dibentuk untuk membantu tugas kepala daerah sebagai pimpinan daerah.

Bila yang menjadi landasan bahwa wakil kepala daerah difungsikan dalam keadaan emergency dimana kepala daerah mangkat atau diberhentikan, maka aturan yang sama juga dapat dilihat pada Pasal 34 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 dimana presiden menetapkan pejabat gubernur atas usul menteri dalam negeri dan untuk kabupaten kota diusulkan oleh gubernur dengan pertimbangan DPRD.

Kemudian jika terjadi kekosongan pimpinan daerah, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak ada karena mangkat atau diberhentikan, maka posisi diambil oleh sekretaris daerah melaksanakan

tugas sehari-hari kepala daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 35 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004.

Kesimpulan yang dapat ditarik jika kepala daerah berhalangan/ diberhentikan maka daerah memiliki dua opsi. Pertama, presiden menetapkan pejabat gubernur atas usulan menteri dalam negeri dan atau gubernur menetapkan pejabat bupati/ walikota atas pertimbangan DPRD. Kedua, jika pimpinan daerah kosong maka masih ada sekretaris daerah yang menjalankan tugas kepala daerah.

Jadi dapat dilihat tidak ada alasan jika kedudukan wakil kepala daerah diperkuat dengan argumen bahwa kedudukan wakil kepala daerah diperlukan ketika kepala daerah mangkat atau diberhentikan.

Wakil kepala daerah baru tampil pada pemilihan umum setelah UU No. 32 Tahun 2004 disahkan DPR. Sebelumnya, kepala daerah dipilih oleh DPRD dan tidak berpasangan seperti saat ini. Pemenang suara terbanyak di DPRD menduduki jabatan kepala daerah, sementara pemenang suara terbanyak kedua sebagai wakil kepala daerah. Saat ini sistem pemilihan kepala daerah yang menyertakan wakil kepala daerah dalam satu paket disebabkan pada kurangnya kerjasama dan harmonisasi dalam menjalankan tugas karena ada jenjang perbedaan antara juara satu dan juara kedua, sehingga menimbulkan sentimen daripada kerjasama. Atas dasar itulah diusulkan pemilihan satu paket mengikuti kesuksesan pemilu presiden pada Tahun 2004.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Jabatan wakil menteri tidak ditentukan secara jelas pada UUD 1945, jabatan wakil menteri baru tertera pada Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 tentang kementerian negara. Jabatan wakil menteri juga dapat mengakibatkan konflik kewenangan antara para pembantu menteri yang telah diatur dalam undang-undang kementerian negara. Selain berbiaya besar, wakil menteri juga tidak efektif karena lingkup tugas

dan kewenangannya tidak diatur jelas dan Pasal 10 undang-undang kementerian negara dapat digunakan pemerintah berkuasa sebagai ajang politisasi kepentingan.

2. Jabatan wakil kepala daerah secara normatif sama halnya dengan wakil menteri, meskipun tidak diatur pada konstitusi namun tugas dan kewenangan diatur pada UU. No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah, walaupun tugas dan kewenangan tidak lain hanya sebagai pembantu. Pada undang-undang pemerintah daerah juga ditemukan jika wakil kepala daerah hanya sebagai pembantu kepala daerah dan bukan merupakan satu kesatuan dengan kepala daerah.

Saran

1. Agar legislator memperhatikan secara jelas aturan lanjut dari UUD 1945 yang menjadi konsideran undang-undang, agar tidak menimbulkan norma hukum baru di luar ketentuan yang telah di atur dalam konstitusi.
2. Memperhatikan norma baru yang lahir di luar ketentuan konstitusi agar ditinjau pada saat pembentukan apabila ada subjek ataupun objek yang ditambah itu memang diperlukan atau tidak diperlukan demi menghindari besarnya birokrasi yang menyebabkan anggaran tinggi tanpa kewenangan yang jelas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi UI, Jakarta: 1990.

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, New York: Russel and Russel, 1973.

Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Konstitusi Press, 2006.

Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan 1*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Ni'matul Huda, R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Bandung: Nusamedia, 2011.

Harian Republika, *Pengangkatan Wakil menteri Rugikan Negara Rp. 1,84 Triliun*, edisi Kamis 26 Januari 2012.

Peraturan perundang-undangan

Undang-undang Dasar 1945

Undang-undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Jo Undang-undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009

Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2011

Visi Mahkamah Konstitusi

Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan
cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan
kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat

MAHKAMAH KONSTITUSI LEMBAGA NEGARA PENGAWAL KONSTITUSI

Misi Mahkamah Konstitusi

- Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang modern dan terpercaya
- Membangun konstiusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi

ISSN 1829-7706



9 771829 770696